

# 改革县级财政体制

## 化解县级财政困难

□ 陈 工 谢贞发

1994年的分税制财政体制改革,可以说是一次仅涉及收入划分,而不界定支出的改革。当时的改革强调的是中央宏观调控能力的加强,虽然也建立了中央对地方和省对基层的纵向财政转移支付制度,但因形式单一,地区间财力差距拉大及公共服务能力悬殊的矛盾并未从根本上解决,其中突出问题是县级财政困难,赤字现象严重。因此,如何在1994年改革的基础上,进一步推进省级以下公共财政体制改革以化解县级财政困难,既是现实的需要,也是深化公共财政体制改革的需要。

### 县级财政体制的现状存在的问题

#### 一、事权划分的现状及存在的问题。

当前,我国各级政府之间的分工不是按公共产品层次性原理来划分的,随意性很大,且存在很多问题。

第一,县级公共产品供给是一种自上而下制度外的供给体制。这种供给体制是我国行政集权体制在财政支出上的突出表现。这种制度外供给体制有悖于地方性公共产品主要由地方决定供给的原则,反映不出县乡居民的真实需求,不仅容易造成

某些公共产品在总体上出现供过于求,而且容易导致供给结构错位,供给效率低下。如引发县乡财政赤字的主要因素——所谓“政绩”、“达标”工程,就是制度外供给体制的一种典型体现。

第二,各级政府之间分工不合理。目前我国各级政府间的分工不明确,许多应由上级政府负担的支出,却往往被下放到下级政府,从而导致下级财政支出困难。一个突出的问题是“上面出政策,下面出资金”情况的普遍存在,对于各级政府合作项目,往往要求下级提供不合理的配套资金;另一个突出的问题是对于基础教育的投资,本应由中央和省级财政承担相当比重,但现实情况却是县乡财政负担了绝大部分,从而形成“小牛拉大车”的问题,既无法满足全国基础教育尤其是农村基础教育的需要,又拖累了县乡本来就很脆弱的财政。

第三,各项支出改革不到位。表现在:(1)机构改革不到位,县级财政供养人口有增无减。目前县级政府的机构设置并不是根据本地事权需要设置的,而是由上级设定。政府机构改革的不到位、不彻底,使得县级财政仍然承担着过重的机关运转、人头经费等许多不该支出的项目,而且各部门从自身工作和利益出发,以人大、政府的名义出台法规政策,向财政要资金、要扶持,扰乱了财政安排“统筹兼顾、突

出重点”的原则,额外增加了财政负担。(2)事业单位改革也不彻底、不到位。对于财政供给的事业单位范围没有明确的标准,该脱离的仍留在财政预算支出账户上,既增加了财政的负担,又阻碍了事业单位改革的步伐,造成严重的“人浮于事”现象。

#### 二、财权划分的现状及存在的问题。

县级政府财权不完整,即县级政府对本级财政收入征收权限不完整、不充分。

第一,现行财政收入划分存在过于集中的趋势。1994年分税制改革后中央集中财力的机制被盲目推广和延伸,在省、市形成了上级政府都应集中资金的思维逻辑。特别是以前行政级次设计的“市带县”变成了现在的“市吃县”,造成县级税收收入规模减少,县级财政赤字增加。

第二,县级政府缺乏独立的税收立法权。除极少数税种可由地方在幅度税率范围内确立税率外,县人大基本上没有相应的税收立法权。同时,一些税种的划分不尽合理,且对共享税的共享比例划分不尽合理。

第三,县级收费行为仍很混乱。各种收费的决定权、决策主体混乱,各级政府、部门都有权或非法根据自己的需要设立收费名目,“三乱”问题仍没有得到根本的解决。

第四,债务负担严重,县级财政风险大。我国《预算法》规定:“除法律和国务院另有规定外,地方政府不得发行地方政府债券”,但在许多县乡都存在各种形式的负债现象。(1)一部分是国债转贷风险。一些县由于没有很好地对这部分债务收入进行使用,使用效益差,导致还债困难,只好用县级正常的财政收入还债,造成县财政正常支付困难。(2)县乡的隐性负债规模巨大。许多县乡村财政存在严重的债务问题,已经严重影响了各级财政的正常运转。

三、转移支付制度的现状及存在的问题。目前,我国虽然建立了中央对地方和省对基层的纵向财政转移支付制度,但因形式单一,仅在调节中央与地方纵向财政关系上发生作用,地区间财力差距拉大及公共服务能力悬殊的矛盾并未从根本上解决。许多县级财政仅靠弱势的农村经济和县域工业经济,根本承载不起庞大的县乡机构运转和提供公共产品与服务对资金的需求。

### 进一步改革县级财政体制,化解县级财政困难

我国当前存在的县级财政困难很大程度上是由于现行财政体制造成的,因此,要化解县级财政困难,主要应从改革县级财政体制入手。结合我国当前县级财政体制存在的问题和县级分税制分级财政体制的目标模式,我们试提出以下相关改革思路。

一、逐步规范事权划分。第一,变县级公共产品的制度外供给体制为制度内供给体制。转变县级公共产品的供给由上级或主要领导来决定的方式,改为按本县市场经济发展要求和居民生活需要来决定的方式。要做到这点,一方面需要改革我国现行集权式行政管理体制,需要上级和主要领导转变观念,真正将自己放在为纳税人服务的地位;另一方面要真正发挥县、乡(镇)级人大和纳税人的作用,逐步赋予他们反映本地经济发展和居民生活需要的权利。县级政府可以在某些地区进行试点,逐步将自己的事权界定在真正反映本县居民的公共需要上来。

第二,根据公共产品的层次性特征,按“受益原则”划分责任。当前主要是解决“上面出政策,下面出资金”的问题。各级政府都应遵循“谁出政策谁拿钱”的原则,即在制定和实施涉及到政府间财政权益再分配的公共政策时,各级决策者都要遵守最基本的政策责任原则。当然,这需要中央和省级政府规范自己的行为。其中

突出的一个问题是对于基础教育的投入。

第三,努力探索县级财政主要支出项目的改革。其一,加强县级政府行政单位改革。首先应改变过去那种由上级设定和上下级对口配置机构的做法,以职能和任务为依据,依职能定机构,依事定岗,依岗定人,结合职能的消解、弱化、转移、强化等不同情况,对机构进行撤并、调整。其二,逐步清理事业经费供给范围。结合新的事业单位财务管理制度的实施,对事业单位划分不同类型,确定不同的财政资金供给政策。对于能够体现社会共同需要,从事代表社会共同利益和长远利益的事务,靠市场机制调节不了的公益性事业单位,如计划生育、卫生防疫等单位,仍应由财政提供经费。对于既符合社会共同需要,又有一定的经营特点,能由市场进行部分调节的事业单位,财政可以确定必要的资金扶持数额,经费不足部分由单位靠自己组织收入解决。对于从事竞争性和盈利性事务,属于经营性或者基本上属于经营性的事业单位,如生产经营类、中介服务类事业单位,特别是自收自支事业单位,应完全实行市场化运作。对于从事后勤保障、专业技术服务职能,自身具有营利能力的监督管理类事业单位,应将其逐步清理出财政供给范围。

二、合理划分县级财权,规范各级政府间的财力分配关系。第一,逐步探索赋予县级人大一定的税收权。要建立与现行分税制财政体制相适应的税收体系,中央、省级政府可以在加强对国税系统、地税系统垂直领导、保障税法统一和税收完整性的同时,将某些税种的开征权赋予县级人大,并在省财政或财政部进行备案。同时积极探索省以下各级政府间财力划分,结合各地实际,采用按税种或按比例分享等规范办法,增大县级财政收入比例,培育地方主体税种和财源。

第二,继续推进税费改革,规范县级

政府收费权限。关键问题是如何规范县级政府的收费权限,如何评价某项政府收费的必要性以及政府性收费资金的使用。要做到这些,从根本上说,需要确立广大受益民众对收费项目的表决权和监督权。

第三,探索解决县级财政债务风险问题,规范县级政府的举债行为。由于我国《预算法》不允许地方举借债务,因此,当前对于县级财政来说,关键是处理好历史形成的债务问题,并严格执行财政平衡的要求,避免县级债务的进一步恶化。同时,中央和省级财政应着手研究新的债务管理体制:对举债主体、权限、义务及举债原则、债务用途、偿债办法等方面作出严格规定;科学测算和制定地方政府债务规模和中长期规划及年度计划,防止将来还贷时对财政造成冲击;加大对债务资金的使用监督,提高债务资金使用效益。

三、逐步规范转移支付制度。在合理确定县级公共支出和公共收入的基础上,需要逐步规范转移支付制度以平衡各地区之间提供公共产品和服务的水平。首先,加快探索省级财政对县财政的转移支付改革,改基数法为因素法,按科学方法计算各地财政的标准收入和标准支出,通过公式化方式分配转移支付资金,尽量减少中间环节。根据各县的财力结构和财政困难程度,合理确定上级财政对不同地区的补助力度,适当照顾粮食生产区、少数民族地区和特殊困难地区,逐步减少“税收返还”和“体制补助”等项目比重,加大“转移支付”和“专项补助”等项目比重,实现政府财力和公共服务水平均等化。其次,要使转移支付制度法制化,以法律、法规的方式确定转移支付的方式、方法等,要使县级财政能够合理预计到转移支付数额。再次,在执行时一定要保证转移支付金额及时到位。(作者单位:厦门大学) 15